De staatssecretaris van Economische Zaken
Mevrouw S. Dijksma
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Datum
24-04-2015

Onderwerp
Advies bij Regeldrukeffecten Wetsvoorstel Natuurbescherming

Uw kenmerk

Ons kenmerk
JtH/RvZ/PO/2015/049

Bijlage(n)
-

Geachte mevrouw Dijksma,

Naar aanleiding van ons advies 'Regeldruk Wet natuurbescherming' van 19 november 2014 heeft u besloten[1] de regeldruk als gevolg van het wetsvoorstel natuurbescherming, zoals gewijzigd bij nota van wijziging, te laten onderzoeken. Sira Consulting heeft dit onderzoek uitgevoerd.[2] De rapportage van Sira Consulting gaat niet alleen over de regeldrukgevolgen van het wetsvoorstel, maar bevat ook verbetermogelijkheden. Actal nam op uw verzoek deel aan de commissie die dit onderzoek begeleidde. Op 17 april 2015 heeft u de Tweede Kamer geïnformeerd over de bevindingen van Sira Consulting[3]. In uw Kamerbrief kondigt u aan dat Actal nog met een separate reactie op het rapport komt. Deze reactie sturen wij u door middel van dit schrijven. Wij geven enkele aandachtspunten mee die van belang zijn voor de beoordeling van de in het rapport opgenomen ramingen en benoemen een aantal risico's voor toekomstige regeldruk. Daaraan koppelen wij concrete adviespunten.

Bij de beoordeling van de gevolgen voor de regeldruk, die als gevolg van de wet optreden, hanteren wij het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Is de regeldruk proportioneel ten opzichte van het beleidsdoel? Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met het oog op de dienstverlening?

Gegeven het wetsvoorstel richten wij ons in dit advies op de tweede vraag.

In navolging van ons advies geeft het onderzoek van Sira inzicht in de regeldrukeffecten van het wetvoorstel natuurbescherming zoals gewijzigd bij de nota van wijziging (hierna: 'wetsvoorstel'). Sira heeft eerst een nulmeting uitgevoerd van de huidige situatie[4]; vervolgens

[1] Ministerie van Economische Zaken, kenmerk DGNR-PDJNG / 14194485, 2 december 2014.
[2] Sira Consulting, 'Regeldrukeffecten Wetsvoorstel Natuurbescherming', 15 april 2015.
[3] Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33348, nr. 14.
[4] Hierbij is er van uitgegaan dat de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) al in werking is getreden.

Contact
Wijnhaven 26
2511 GA Den Haag
Postbus 16228
2500 BE Den Haag
T (070) 310 86 66
F (070) 310 86 79
www.actal.nl
info@actal.nl

heeft het de wijzigingen in het wetsvoorstel hiermee vergeleken. De gesprekken met de belanghebbenden in de begeleidingscommissie hebben de kwaliteit van de berekening versterkt. Wij constateren dat de berekening van de regeldrukgevolgen een toename daarvan laat zien, terwijl met het wetsvoorstel een reductie van de regeldruk werd beoogd. Het onderzoek raamt de totale regeldrukeffecten van het wetsvoorstel voor burgers en bedrijven op een jaarlijkse structurele toename tussen 1,1 en 8,1 miljoen euro; de totale eenmalige kosten voor burgers en bedrijven worden geschat op 8,8 miljoen euro. Deze eenmalige kosten betreffen voornamelijk kennisnamekosten.

De raming in het onderzoek vertoont nog een aantal aandachtspunten:

1. Het eerste aandachtspunt vloeit voort uit het feit dat provincies maatwerk kunnen bieden met betrekking tot bijvoorbeeld actieve soortenbescherming en toezicht. De keerzijde van dit maatwerk is dat de regionale verschillen in bescherming en toezicht kunnen leiden tot hogere regeldruk bij burgers en bedrijven. De provincies geven weliswaar aan te streven naar een uniforme en pragmatische aanpak en dat ze naar verwachting op korte termijn geen gebruik zullen maken van hun bevoegdheid om nieuwe wettelijke verplichtingen te creëren. Maar zekerheid daarover ontbreekt.
2. Belanghebbenden hebben de mogelijkheid om bezwaar en beroep aan te tekenen tegen beslissingen van bestuursorganen. Dit bezwaar en beroep kan bijvoorbeeld voortvloeien uit het feit dat sommige begrippen in het wetsvoorstel niet eenduidig zijn omschreven (zie hieronder). De structurele (jaarlijkse) kosten van bezwaar en beroep zijn niet in beeld gebracht.

Verhelder onduidelijkheden

Eén van de knelpunten van het huidige stelsel is de onduidelijkheid van wettelijke begrippen en de ruimte voor verschillende interpretaties. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting bevatten dergelijke onduidelijkheden. Het betreft de volgende begrippen:

- het Europese begrip ‘verstoring van dieren’ ter bescherming van vogels en andere dieren;
- de ‘intrinsieke waarde’ als in de wet zelf opgenomen doelbepaling, met onbepaalbare gevolgen voor de verdere uitvoering en naleving van de wet;
- het in de toelichting genoemde maar lastig hanteerbare begrip ‘bovenmatige wildstand’ van bejaagbare soorten om een redelijk niveau van wildstand te kunnen bereiken.

Wij adviseren om bovengenoemde begrippen helder te definiëren en af te bakenen.

Afschotplannen en individuele ontheffingen

Het wetsvoorstel maakt de verplichte faunabeheerplannen – en de afschotplannen die daar deel van uitmaken – leidend bij schadebestrijding, populatiebeheer en jacht. Deze nieuwe verplichtingen verhogen de regeldruk aanzienlijk, met name voor jachtaktehouders. In uw brief aan de Tweede Kamer van 17 april 2015 geeft u aan dat deze toename van regeldruk serieuze aandacht verdient.

De jachtaktehouder heeft de wettelijke verplichting om te zorgen voor een redelijke wildstand. Met het wetsvoorstel moet hij dit planmatig uitwerken aan de hand van afschotplannen. Het is nog onduidelijk hoe deze plannen er precies moeten uitzien, en of er grote verschillen gaan ontstaan tussen provincies. De nadere regelgeving leidt – in de meest ongunstige situatie – tot een stijging van de regeldruk met 6,9 miljoen euro per jaar. Dit komt voornamelijk door de aanvullende soorttellingen die jachtaktehouders zullen moeten doen ten behoeve van hun afschotplannen. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel motiveert de keuze voor afschotplannen als volgt: "De impact die gebruikmaking van het geweer kan hebben in het gebied waarin schadebestrijding, beheer en jacht plaatsvinden – zowel op de populaties van in het wild levende dieren als op de inwoners – en het feit dat het afschot in alle gevallen uitgevoerd dient te worden door jachtaktehouders, maken het wenselijk dat de afschotplannen onderdeel gaan uitmaken van de door gedeputeerde staten goed te keuren faunabeheerplannen."[5] De memorie van toelichting maakt niet duidelijk hoe groot de impact is, en of invoering van afschotplannen de problemen daadwerkelijk oplost. Gegeven de berekende toename van de regeldruk door de soorttellingen, is het belangrijk dat ook minder belastende alternatieven worden overwogen, zoals 1) uitgaan van provinciale trendtellingen, en niet de feitelijke situatie; 2) verantwoording achteraf, of 3) handhaven van de huidige praktijk.

Wij adviseren het afschotplan als instrument voor schadebestrijding, populatiebeheer en jacht te heroverwegen en uitdrukkelijk de genoemde minder belastende alternatieven in de heroverweging te betrekken.

Het onderzoek van Sira laat verder zien dat de procedures voor bijzondere ontheffingen buiten de faunabeheerplannen vaak zo lang duren dat de te bejagen diersoorten het gebied al hebben verlaten vóórdat er toestemming is om te jagen. Zo wordt het instrument van bijzondere ontheffing ineffectief en draagt het niet bij aan het maatschappelijk doel, het borgen van een redelijke wildstand.

Wij adviseren de procedures voor bijzondere ontheffingen te vereenvoudigen en te bekorten.

Houdt een vingers aan de pols

Het wetsvoorstel brengt enkele onzekerheden met betrekking tot de gevolgen voor regeldruk met zich mee. Een eerste onzekerheid volgt uit de introductie van de intrinsieke waarde als doelbepaling en de mogelijke gevolgen die dit heeft voor bezwaar en beroep, zoals in het bovenstaande al aangegeven. Een tweede onzekerheid wordt gevormd door de 'kan'-bepalingen. Deze kunnen op termijn de regeldruk doen toenemen. Voorbeelden van 'kan'-bepalingen betreffen de verantwoordelijkheid van provincies voor de actieve soortenbescherming binnen en buiten het natuurnetwerk Nederland (artikel 1.10, lid 1) of de bevoegdheid om bijzondere provinciale natuurgebieden aan te wijzen (artikel 1.10, lid 3). Provincies hebben aangegeven zoveel mogelijk te willen aansluiten op de huidige praktijk en

[5] Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 348, nr. 3, pagina 165.

een pragmatische aanpak na te streven. De regeldruk voor alle ‘kan’-bepalingen in het wetsvoorstel wordt dan ook op nul euro geschat. Belanghebbenden maken zich echter wel zorgen over deze ‘kan’-bepalingen omdat zij potentieel hoge regeldrukeffecten tot gevolg kunnen hebben.

Gegeven deze onzekerheden, is het belangrijk om te monitoren hoe doelgroepen deze wet straks in de praktijk ervaren. Op termijn wordt de Wet natuurbescherming ingekaderd in de Omgevingswet. Het is raadzaam om de Wet natuurbescherming – inclusief de regeldrukeffecten – vóór inkadering in de Omgevingswet te evalueren, zodat eventuele reparaties van aandachtspunten en tekortkomingen bij de inkadering kunnen worden weggenomen. In dit verband is relevant dat belanghebbenden de wachttijden bij bijvoorbeeld ontheffingsprocedures als lang en belastend ervaren. Vanuit het oogpunt van het merkbaar verminderen van de regeldruk is het raadzaam om ook deze kwalitatieve vormen van regeldruk voorafgaand aan inkadering in de Omgevingswet te adresseren.

Wij adviseren een bepaling op te nemen volgens welke de regeldrukgevolgen van de Wet natuurbescherming worden geëvalueerd voorafgaand aan de inkadering in de Omgevingswet.

Wij verzoeken u, zoals ook gesteld in ons eerdere advies, zowel de nadere regelgeving als het mogelijke aanvullingswetsvoorstel bij inkadering van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet, aan Actal voor te leggen voor ex-ante toetsing.

Een afschrift van dit advies is gestuurd aan de coördinerende bewindspersonen voor het verminderen van regeldruk, i.c. de Minister van Economische Zaken en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Hoogachtend,

J. ten Hoopen
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris